О НОРМАТИВНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ ОРГАНИЗАЦИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬСКИХ ИСКУССТВ. ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ

Рудник Б.Л., Куштанина Е.В.*

Аннотация

В последнее время активизировались работы по переходу на нормативное бюджетное финансирование государственных и муниципальных учреждений. Положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающие расчет субсидии учреждениям на выполнение государственного задания с учетом нормативных затрат, обусловили подготовку федеральными органами соответствующих изменений в организации финансирования подведомственных учреждений.

Предметом статьи является анализ изменения механизма финансирования организаций исполнительских искусств на примере театров. Рассмотрена предложенная Минкультуры России схема финансирования театров исходя из количества купленных билетов (финансирование «на зрителя»). Выделены сложности ее применения, в том числе технического характера, обусловленные существенными различиями во вместимости театральных залов, необходимостью учета жанровых различий спектаклей, неоднородности зрительской аудитории и т.п., которые в общем-то, могут быть преодолены.

Принципиальной, по мнению авторов, является оценка адекватности формируемых финансовым механизмом стимулов целям культурной политики. Внедрение механизма финансирования «на зрителя» неизбежно приведет к коммерциализации деятельности театров, которые являются не просто некоммерческими организациями, а государственными учреждениями, и для них некоммерческий статус имеет особое значение. Делается вывод о несоответствии новации целям культурной политики и некоммерческой природе государственных театров.

Ключевые слова: нормативное финансирование; государственные (муниципальные) услуги; перечни государственных (муниципальных) услуг и работ; государственные театры; бюджетное финансирование театров.

* *Рудник Борис Львович* – кандидат экономических наук, директор Института управления государственными ресурсами, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: brudnik@hse.ru

Куштанина Елена Викторовна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института управления государственными ресурсами, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: ekushtanina@hse.ru

В настоящее время активизируется работа по переходу на нормативное финансирование государственных и муниципальных учреждений. Такая задача была поставлена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», где Правительству России поручалось подготовить «предложения об использовании в отдельных отраслях бюджетного сектора экономики механизма нормативно-подушевого финансирования» (отметим – в отдельных отраслях).

Импульсом к решению задачи стало внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации[1] (далее – БК РФ), в соответствии с которым пункт 4 ст. 69.2 был дополнен положением о том, что «объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг» (Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ[2]).

Что касается выполнения работ, то нормативные затраты на выполнение работ при определении объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания используются по решению учредителя.

Обратим внимание, в БК РФ речь идет уже не о нормативно-подушевом финансировании, а о нормативном финансировании оказания услуг. Представляется, что формулировка закона носит более общий характер, поскольку не всегда объем услуги измеряется количеством людей, которым она предоставлена.

Федеральным законом N 252-ФЗ установлено, что положения пункта 4 ст. 69.2 БК РФ в части определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг с учетом общих требований, определенных федеральными органами в их сферах ведения, могут применяться при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания начиная с государственных (муниципальных) заданий на 2016 г. То есть предусмотрено, что должны быть установлены общие требования к определению таких затрат и указан срок их применения – начиная с 2016 г.

Минкультуры России в июне 2015 г. утвердило «Общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере культуры, кинематографии, архивного дела, применяемых при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением»[3]. Одним из основных положений этого документа является определение нормативных затрат исходя из установленной в базовом (отраслевом) перечне услуг единицы измерения показателя объема услуги.

Выше были указаны общие правовые положения, касающиеся перехода на нормативное финансирование государственных и муниципальных учреждений, в том числе в сфере культуры.

Предметом дальнейшего рассмотрения являются вопросы применения общих положений к организациям исполнительских искусств. Анализ проведем на примере театров, однако, полагаем, схожие проблемы могут быть и в других организациях исполнительских искусств.

Для театров Минкультуры России разработало новую систему финансирования исходя из количества купленных билетов, т.е. речь идет о переходе к финансированию государственных театров «на зрителя». Тестировать систему предполагается начать уже в этом году (Кармунин, Завьялова, 2015; Заславский, 2015; Новые подходы…, 2015).

Обратим внимание на письмо Минкультуры России от 20 февраля 2014 г.[4], в котором уже выражена позиция министерства: «Минкультуры России… считает, что при установлении нормативных затрат на оказание, в соответствии с государственным заданием, некоторых государственных услуг для учреждений культуры, подведомственных Минкультуры России, возможно применять механизм нормативно-подушевого финансирования. Так, например, единицей измерения показателя объема (содержания) государственных услуг (работ) по показу спектаклей (театральных постановок), показу концертов и концертных программ, показу цирковых программ можно использовать число зрителей».

Напомним, что в Общих требованиях Минкультуры России речь шла об определении нормативных затрат на оказание услуг исходя из указанной в базовом (отраслевом) перечне услуг единице показателя объема услуги. Действующий базовый (отраслевой) перечень услуг и работ в сфере «Культура, кинематография, архивное дело, туризм»[5] представлен на официальном сайте РФ для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. Отметим, что перечень за последние месяцы не раз обновлялся (впрочем, это может быть связано и с его постепенным заполнением на сайте). Для театров в него включена услуга по показу спектаклей (театральных постановок) с показателем ее объема – число зрителей.

В настоящее время в отношении федеральных театров действует Порядок определения нормативных затрат на оказание театрами, цирковыми организациями, организациями в сфере народного творчества, подведомственными Министерству культуры Российской Федерации, государственных услуг и нормативных затрат на содержание их имущества[6], который распространяется на услуги, предусмотренные Ведомственным перечнем государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Минкультуры России федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности[7]. Для театров таким видом деятельности является услуга по показу спектаклей, иных зрелищных программ. Согласно Порядку, нормативные затраты, непосредственно связанные с показом спектаклей, определяются в расчете на единицу оказания услуг. В действующем ведомственном перечне государственных услуг (работ), утвержденном Минкультуры России (в ред. от 02.10.2015), для услуги по показу спектаклей установлен показатель объема – «количество публичных показов спектаклей».

Таким образом, оба перечня (базовый и ведомственный) совсем недавно утверждены Минкультуры России, однако до сих пор не реализуют требование БК РФ, предусматривающее соответствие этих перечней («ведомственные перечни государственных (муниципальных) услуг и работ формируются и ведутся в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями услуг и работ»[8]). В ведомственном перечне Минкультуры России для услуги театров по показу спектаклей в качестве показателя ее объема установлено количество спектаклей, в базовом (отраслевом) перечне – число зрителей.

Следует обратить внимание, что в самое последнее время произошли существенные изменения структуры представленной в базовом (отраслевом) перечне основной деятельности государственных и муниципальных театров. Если ранее в ее состав входили услуга по показу спектаклей и работа по их созданию[9], то в последней редакции перечня она представлена в составе:

– услуга «показ спектаклей (театральных постановок)»;
– работа «создание спектаклей»;
– работа «организация показа спектаклей».

То есть в базовом (отраслевом) перечне для театров появилось нововведение: «организация показа спектаклей» выделена отдельно и отнесена не к услугам, а к работам. До сих пор показ и организация показа спектаклей были единым элементом деятельности театра. Они остались такими, например, в г. Москве. Действующие московские базовый (отраслевой)[10] и ведомственный[11] перечни включают для театров работу по созданию спектаклей и работу по организации показа спектаклей. Конечно, «показ спектаклей» следовало бы отнести к услугам (Лисин, Рудник, 2013), но тем не менее показ спектаклей и организация показа в Москве не разделены, и проблемы, что к чему относить, не возникает. В федеральном базовом (отраслевом) перечне сейчас понять, что же входит в понятие «показ», а что – в «организацию показа», не представляется возможным. В отношении услуги по показу спектаклей в графе «содержание работы» указан только жанр спектакля (опера, балет или драма) и форма (большая или малая), что явно не раскрывает собственно содержание услуги, а работа «организация показа спектаклей» вообще не имеет какого-либо описания ее содержания, и даже показатель ее объема в перечне не указан. Нельзя делать вывод только по названию наименования услуги (работы) о ее содержании, которое может быть значительно шире. На что же, в таком случае, ориентироваться при формировании государственного (муниципального) задания театрам и установлении нормативных затрат на оказание услуг (а в дальнейшем – и выполнение работ)? Данный вопрос остается открытым.

Вернемся к выбору показателя, применительно к которому будет рассчитываться финансовый норматив. Можно ли перейти к финансированию государственных театров «на зрителя»? Вероятно, можно, хотя сложности при этом будут, и значительные. О них говорили руководители театров при обсуждении предлагаемого Минкультуры России нового финансово-

го механизма (Министерство оценит театр по зрителю, 2015; Кармунин, Завьялова, 2015; Кольцов, 2015; Новые подходы…, 2015). Так, директор Российского академического молодежного театра (РАМТ) Софья Апфельбаум обращает внимание на разную вместимость залов театров: «У нас зал на 700 мест. Понятно, что у нас есть определенный порог: даже если посещаемость будет 100%, больше определенного числа зрителей мы обслужить не сможем. А у другого театра может быть 900 мест и больше» (Кармунин, Завьялова, 2015). Жанровые различия театров тоже должны быть учтены по мнению Д. Бертмана (художественного руководителя и главного режиссера театра «Геликон-Опера»), «музыкальный театр – это несколько коллективов, это оркестр, хор, солисты, это огромная постановочная часть, намного больше. То есть это все разное. Поэтому, мне кажется, систему надо очень точно выверить» (Новые подходы…, 2015). Директор Театра классического балета Натальи Касаткиной и Владимира Василёва Иван Василёв считает, что далеко не всем театрам подходит предлагаемая Минкультуры России система: «Наш театр вообще не вписывается ни в эту, ни в предыдущую систему: мы – единственный театр Минкультуры, у которого нет своей сцены. То есть мы не сможем отчитываться по количеству билетов, поскольку постоянно арендуем другие театры, где разное количество мест» (Кармунин, Завьялова, 2015).

Сложности действительно есть. Здесь и отмеченные существенные различия во вместимости театральных залов, а иногда и отсутствие собственного зала, и необходимость учета жанровых (эстетических) различий спектаклей. Возникают вопросы с моментом времени, применительно к которому проверяется уровень выполнения государственного задания, моментом и порядком финансовых расчетов театра с его учредителем в случае недовыполнения задания. Может возникнуть и ряд других сложностей. Но все это сложности технического характера, и они с большим или меньшим успехом могут быть преодолены. То есть финансировать театры «на зрителя» в принципе можно, но зачем это нужно? И этот вопрос является главным. Как бы отвечая на него, директор Театра им. Вахтангова К.Крок высказывает следующее суждение: «Самое главное – это зрители. Что в этой системе, что предлагает Минкульт, мне нравится? Что они не будут определять, что хорошо в искусстве, а что плохо. Мне очень нравится, что будут определять зрители» (Новые подходы…, 2015).

В принципе разделяя позицию о вреде административного вмешательства в творческую деятельность, все же не согласимся с последним высказыванием. Будем исходить из того, что полезность того или иного финансового механизма должна оцениваться прежде всего с позиции его соответствия поставленной цели культурной политики. Механизм, вполне подходящий для одной цели, способствующий ее достижению, неприемлем для другой, а его применение станет непреодолимым препятствием в ее реализации. Если обратиться в связи с этим к федеральному законодательству (Основам законодательства Российской Федерации о культуре[12]; утвержденным указом Президента России Основам государственной культурной политики[13]; недавно принятой Правительством России

Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г.[14]), то в качестве такой цели применительно к рассматриваемой теме может быть названо обеспечение гражданам широкой доступности благ театрального искусства.

Как будто бы предлагаемая Минкультуры России новация соответствует данной цели, поскольку театры будут заинтересованы в привлечении как можно большего числа зрителей. Но будет ли обеспечен действительно широкий охват населения? Как экономисты, мы можем высказать по данному вопросу лишь весьма очевидные соображения общего характера. Художественные вкусы, интересы людей существенно различаются, зрительская аудитория не однородна, и при ориентации театров на «массового» зрителя, вероятно, больше всех пострадают люди с развитым художественным вкусом – «театральная элита».

Безусловно, нельзя не согласиться с замечанием заместителя министра культуры РФ А.В. Журавским о том, что театр должен быть полон, во всяком случае, не должен быть пуст (Кармунин, Завьялова, 2015). Но театры сегодня и сами в этом заинтересованы. Они получают финансовые средства не только от государства, но и от продажи билетов, и объем выручки напрямую зависит от числа зрителей. Вряд ли стоит усиливать эту зависимость. Представляется, что, напротив, государственное финансирование должно быть направлено на смягчение указанной зависимости. Театры должны иметь экономические условия для постановки классики и современной драматургии, для развития новых направлений и форм, проведения творческого эксперимента и, в конечном счете, проявления заботы не только о количестве, но и о «качестве» посещений. По мнению А. Рубинштейна, «заполняемость зрительного зала – это хороший показатель для министерской отчетности, но не для театра. Сегодня зал заполняется, а завтра – нет… Успех этим не определяется». Он также ссылается на статистическое исследование Дэвида Тросби, который проанализировал динамические ряды заполняемости зрительного зала и зрительских оценок спектаклей за длительный период и убедительно показал, что между ними нет устойчивой корреляции (см.: Заславский, 2000).

Представляется полезным еще раз рассмотреть вопрос не только с содержательной позиции, но и с позиции четкого следования применяемой в законодательстве, в частности в БК РФ, терминологии. Приведем выписки из БК РФ, имеющие прямое отношение к анализируемой теме.

> «В бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества» (ч. 1 ст. 78.1 БК РФ).
>
> «Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержа-

нию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)» (ст. 6 БК РФ).

В приведенных выписках непосредственно к рассматриваемой теме относятся «требования к объему оказания услуг». Услуги театра носят коллективный характер, их потребляет не каждый зритель индивидуально, а все зрители, присутствующие на спектакле, т.е. в качестве услуги театра выступает показанный спектакль. Соответственно, объем оказываемых театром услуг должен измеряться числом показанных спектаклей, и в связи с этим для театров не может применяться механизм нормативно-подушевого финансирования. Что касается количества театральных зрителей, то оно может рассматриваться в качестве одного из показателей, характеризующих результаты работы театра. Расчет этого показателя может вестись на основе норматива средней заполняемости зрительного зала, равного, например, 70%. Разумеется, достижение большего или меньшего значения данного показателя не может служить основанием для увеличения или снижения уровня бюджетного субсидирования театра.

Переход от содержания государственных и муниципальных учреждений к нормативному финансированию их деятельности – одна из ключевых идей проводимой сегодня реформы бюджетного сектора («реформы учреждений»), правовой основой которой является Федеральный закон N 83-ФЗ[15]. Речь идет об определенной объективизации затрат, увязке объема выделяемых учреждению бюджетных средств с объемом услуг, предоставляемых им потребителям. Сопоставляя данную идею с предлагаемой новацией, можно сделать вывод, что расчет финансового норматива будет вестись применительно к одному зрительскому посещению театра. Но затраты театра не «калькулируются» на зрителя, а их общий объем не находится в прямой связи с числом посещений. Данная техническая проблема, скорее всего, будет решена. Путь здесь по смыслу один, хотя возможны вариации в деталях, – тем или иным способом определенный объем финансовых средств будет разделен на определенное число посещений, и получившееся частное будет названо (объявлено) нормативом. Таким образом, проблема технически разрешится, но ни о какой объективизации финансирования в этом случае речь идти не может, и идея нормативного подхода окажется выхолощенной.

Обсуждается вопрос об индивидуализации нормативов. Он ставится, в том числе, директорами театров. Так, директор РАМТ Софья Апфельбаум отметила следующее: «Сейчас госзадание рассчитывается индивидуально для каждого театра: кому-то дают деньги на большее число спектаклей, кому-то – на меньшее. Если будет также и со зрителями происходить, то в принципе значения это не имеет. Просто у каждого театра будет своя стоимость зрителя. Самый принципиальный вопрос заключается в том, будут ли введены когда-нибудь так называемые групповые нормативы для всех театров – то есть единая стоимость одного зрителя. Серьезная унификация показателей опасна хотя бы потому, что у театров разная вместимость зрительного зала» (Кармунин, Завьялова, 2015). С указанным

мнением следует, безусловно, согласиться, однако угроза не представляется нам серьезной. Речь идет не о единых, а о групповых нормативах. Они устанавливаются на федеральном уровне, уровне каждого субъекта РФ и муниципалитета (если у него есть театры), а в большинстве субъектов РФ и уж тем более в муниципалитетах наличествует один или небольшое число театров каждого жанра. Исключением являются столицы, где театры работают в сходных условиях. Что касается федеральных театров, то каждый из них, очевидно, уникален, и их вряд ли кто-то соберется группировать.

Остановимся еще на одном важном аспекте рассматриваемой новации. Государственные театры являются по своей организационно-правовой форме учреждениями, т.е. относятся к некоммерческому сектору экономики. Для некоммерческой организации главным является выполнение определенной, как правило социально значимой, миссии, а не зарабатывание денег, как для организации коммерческой. Для театров – это не зарабатывание на зрителях. В то же время предложенная новация усиливает стимулы к такому зарабатыванию, и при этом неважен источник поступления средств: из карманов людей или из государственного бюджета. Реализация данной новации неизбежно приведет к коммерциализации деятельности театров, которые являются не просто некоммерческими организациями, а государственными учреждениями, и для них как таковых некоммерческий статус значим вдвойне.

Заметим, что введение норматива «на зрителя» предусматривалось «новыми условиями хозяйствования театров» в конце 1980 – начале 1990-х гг.[16]. Но тогда в эйфории от развития рыночных отношений из театров, впрочем, как и из других учреждений социально-культурной сферы, пытались сделать коммерческое предприятие, поставив во главу угла их деятельности «хозрасчетный доход». Благодаря нововведениям произошло настоящее «экономическое чудо» в театральной сфере: в 1990 г. впервые в истории театрального дела совокупные доходы театров России превысили их расходы в 2,4 раза (Дадамян, 2005). Действительно, эффект был получен, однако изменилась при этом и структура репертуара театров. Для того чтобы повысить наполняемость залов, театры начали формировать свой репертуар, ориентируясь на массового зрителя, который мог принести основной доход, а не на ценителей истинного художественного искусства (Ханнанова, Лоскутов, 2012). Еще в 1988 г. в газете «Советская культура» Г.Г. Дадамян сделал вывод: «Опыт проводимого в стране театрального эксперимента показал: искусство склоняется перед экономическим интересом. В конкурентной борьбе за зрителя и доходы побеждает проверенный путь раздевания актрис» (Дадамян, 1988).

В заключение обратим внимание, что попытки трансформации финансовых механизмов сферы культуры предпринимались неоднократно. Вспомним внедрение «новых условий хозяйствования» в последние советские годы, рыночную трансформацию 1990-х гг. и упомянутую реформу учреждений, начатую в середине нулевых и продолжающуюся в настоящее время (Рудник, 2015). Польза от этих трансформаций сомнительна.

Впрочем, не было и большого вреда, если не считать потерь времени работников учреждений культуры, органов управления и научных организаций. Так что, прежде чем опять задавать им работу, даже применительно только к театральному делу, хорошо бы предварительно тщательно проанализировать цели и последствия реализации новации, причем не только экономистам, но и культурологам, искусствоведам, а также социологам, изучающим сферу культуры.

Поможет ли здесь тестовый (в течение 2016 г.) «прогон» новой системы бюджетного финансирования театров? Полагаем, что ни в коей мере. В ходе такого «прогона» могут быть отработаны технические детали этой системы. Но проблема не в них, а в несоответствии новации целям культурной политики и некоммерческой природе государственных театров.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кармунин О., Завьялова О. Минкультуры оценит стоимость театральных зрителей // Известия. – 2015. – 11 дек.; URL: http://izvestia.ru/news/598883 (дата обращения: 21.03.2016).

2. Заславский Г. Зритель Чехова за охапку Куни, или не считайте театралов рупь за штуку. – 2015. – 12 дек.; URL:http://radiovesti.ru/article/show/article_id/185010 (дата обращения: 15.04.2016).

3. Новые подходы к оценке эффективности театров. Гости: Крок К. и Бертман Д. // Культурный шок. – 2015. – 19 дек.; URL: http://echo.msk.ru/programs/kulshok/1677966-echo/ (дата обращения: 15.04.2016).

4. Лисин Н.В., Рудник Б.Л. Направления и механизмы развития конкуренции за бюджетные средства в социально-культурной сфере Москвы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 28–42.

5. Министерство оценит театр по зрителю (от редакции) // Независимая. – 2015. – 16 дек.; URL: http://www.ng.ru/editorial/2015-12-16/2_red.html (дата обращения: 21.03.2016).

6. Кольцов С. Театры получат финансирование в зависимости от проданных билетов // Культура ВРН. Электронное периодическое издание. – 2015. – 11 дек.; URL: http://culturavrn.ru/theatre/17100 (дата обращения: 14.04.2016).

7. Заславский Г. Человек, который придумал все театральные реформы (интервью с А. Рубинштейном) // Независимая. – 2000. – 20 сент.; URL: http://www.ng.ru/ideas/2000-09-20/8_man.html (дата обращения: 15.04.2016).

8. Дадамян Г.Г. Театр одного продюсера // Отечественные записки. 2005. № 4; URL: http://www.strana-oz.ru/2005/4/teatr-odnogo-prodyusera (дата обращения: 14.04.2016).

9. Ханнанова А.С., Лоскутов С.А. Система управления театральными организациями Челябинской области в период перестройки (1985–1991 гг.) // Вестник ЮУрГУ. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2012. № 10. С. 88–90. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/sistema-upravleniya-teatralnymi-organizatsiyami-chelyabinskoy-oblasti-v-period-perestroyki-19851991-gg (дата обращения: 14.04.2016).

10. Дадамян Г.Г. Сколько стоит искусство? // Советская культура. – 1988. – 17 сент. // сб. статей Дадамян Г. // Новый поворот, или культура моего поколения. СПб.: Балтийские сезоны, 2010. С. 82–93.

11. Рудник Б.Л. Трансформация экономических механизмов в сфере культуры: последовательное развитие или движение по кругу? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 83–102.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ.

[2] Федеральный закон от 23 июля 2013 г. N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Приказ Минкультуры России от 9 июня 2015 г. N 1762 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере культуры, кинематографии, архивного дела, применяемых при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением».

[4] Письмо Минкультуры России N 32-01-39/04-НМ от 20 февраля 2014 г. «Методические рекомендации по внесению изменений в планы мероприятий («дорожные карты») «Изменения, направленные на повышение эффективности сферы культуры в соответствующем регионе».

[5] Базовые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ. Раздел «Культура, кинематография, архивное дело, туризм». [Электронный ресурс]. URL: http://bus.gov.ru/pub/services/ (дата обращения: 15.04.2016).

[6] Приказ Минкультуры России от 5 декабря 2011 г. N 1122 «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание театрами, цирковыми организациями, организациями в сфере народного творчества, подведомственными Министерству культуры Российской Федерации, государственных услуг и нормативных затрат на содержание их имущества».

[7] Приказ Министерства культуры РФ от 9 декабря 2014 г. N 2115 «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства культуры Российской Федерации федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» (в ред. от 2 октября 2015 г. N 2510).

[8] Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 69.1, пункт 3.1).

[9] Приказ Минкультуры России от 29 ноября 2011 г. N 1100 «Об утверждении базового перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в сфере культуры, искусства, архивного дела, историко-культурного наследия, кинематографии».

[10] Приказ Департамента культуры г. Москвы от 28.11.2014 N 969 «Об утверждении отраслевого (базового) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) в качестве основных видов деятельности государственными учреждениями города Москвы в сфере культуры» (в ред. от 28.11.2014).

[11] Приказ Департамента культуры г. Москвы от 16.12.2014 N 1016 «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) в качестве основных видов деятельности государственными учреждениями города Москвы в сфере культуры» (в ред. от 05.08.2015).

[12] Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ от 09.10.1992 N 3612-1).

[13] Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 N 808 «Об утверждении основ государственной культурной политики».

[14] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. N 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года».

[15] Федеральный закон от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

[16] Одобрены Комиссией по совершенствованию планирования, управления и хозяйственного механизма от 22 ноября 1988 г., протокол N 136, раздел III.

ON NORMATIVE FINANCING PERFORMING ARTS ORGANIZATIONS. EXPERT ANALYSIS

Rudnik Boris L.
PhD in Economics, Director of the Institute of Public Resource Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: brudnik@hse.ru

Kushtanina Elena V.
PhD in Economics, Senior Researcher of the Center of Public Economy Sector,
Institute of Public Resource Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya St., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: ekushtanina@hse.ru

Abstract

Amendments introduced to the budget law have given an impetus to the activities for the transition to the normative budget financing of state and municipal institutions. The provisions of the Budget Code of the Russian Federation, stipulating for the subsidies to the institutions to implement public assignments, that are to be calculated with regard to the standard costs, conditioned preparations for relevant changes in the organization of financing subordinate institutions by the federal government bodies.

The subject of the article is an analysis of the changes in the mechanism of financing t performing arts organizations, in the case of theatres. The article considers a theatre funding scheme, proposed by the Russian Ministry of Culture, that is based on the number of purchased tickets ("per spectator" financing). It highlights the issues of its implementation, including those of a technical nature, resulting from significant differences in the theatre halls' capacity, the need to consider the performance genre differences, heterogeneous audience and the like, which, in general, can be overcome.

An important thing, in the authors' opinion, is to assess the adequacy of the incentives, shaped by this financial mechanism, to the cultural policy objective. It is shown that the introduction of the "per spectator" financing mechanism will inevitably lead to the commercialization of theatres, which are not just non-profit organizations but also public institutions, and their nonprofit status is twice significant. The conclusion reveals the non-compliance of the innovation with the cultural policy objective and non-profit nature of public theatres.

Keywords: normative financing; public (municipal) services; lists of public (municipal) services and works; publicly funded theatres; budget financing of theatres.

Citation: Rudnik, B.L. & Kushtanina, E.V. (2016). O normativnom finansirovanii organizatsiy ispolnitel'skikh iskusstv (ekspertnyj analiz) [On Normative Financing Performing Arts Organizations. Expert Analysis]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 165–178 (in Russian).

REFERENCES

1. Dadamyan, G. (2010). *Novyi povorot ili kultura moego pokoleniya. Sb. Statey* [New turn or culture of my generation. Collection of articles]. St. Petersburg: «Baltiyskiye sezony», pp. 82–93.

2. Dadamyan, G.G. (1988). Skolko stoit iskusstvo? [How much does Art Cost?]. *Sovetskaya kultura*. 17 September.

3. Dadamyan, G.G. (2005). Teatr odnogo prodyusera [One-producer Theatre]. *Otechestvenye zapiski*, no 4. Available: http://www.strana-oz.ru/2005/4/teatr-odnogo-prodyusera (accessed:14 April, 2016).

4. Ekho Moskvy (2015). *Novye podkhody k otsenke effektivnosti teatrov. Gosti: Krok K. i Bertman D. Kulturniy shok*. [New Approaches to the Theatre Effectiveness Assessment. Visitors: Krok K. and Bertman D. Cultural Shock]. 19 December. Available: http://echo.msk.ru/programs/kulshok/1677966-echo/ (accessed: 15 April, 2016).

5. Karmunin, O. & Zavyalova, O. (2015). Minkultury otsenit stoimost teatralnykh zriteley [Ministry of Culture will Assess the Value of Theatre Spectators]. *Izvestiya*, 11 December; Available: http://izvestia.ru/news/598883 (accessed: 21 March, 2016).

6. Khannanova, A.S. & Loskutov, S.A. (2012). Sistema upravleniya teatralnymi organizatsiyami Chelyabinskoy oblasti v period perestroyki (1985–1991) [Theatrical Organizations Management System in Chelyabinsk Region during the Perestroika (1985–1991)]. *Vestnik YuUrGU. Seriya: Sotsialno-gumanitarnye nauki*, n. 10. pp. 88–90. Available: http://cyberleninka.ru/article/n/sistema-upravleniya-teatralnymi-organizatsiyami-chelyabinskoy-oblasti-v-period-perestroyki-19851991-gg (accessed: 14 April, 2016).

7. Koltsov, S. (2015). Teatry poluchat finansirovanie v zavisimosti ot prodanikh biletov. [Theatres will get Funds Depending on the Tickets Sold]. *Kultura VRN*. 11 December. Available: http://culturavrn.ru/theatre/17100 (accessed: 14 April, 2016).

8. Lisin, N.V. & Rudnik, B.L. (2013). Napravleniya i mekhanizmy razvitiya konkurentsii za byudzhetnie sredstva v sotsialno-kulturnoy sfere Moskvy [Areas and Mechanisms to Develop Competition for Budget Funds in Social and Cultural Sphere in Moscow]. *Public Administration Issues*, no 1. pp. 28–42.

9. *Nezavisimaya* (2015). Ministerstvo otsenit teatr po zritelyu (ot redaktsii) [Ministry will Evaluate Theatres by their Audience (Editorial)]. 16 December. Available: http://www.ng.ru/editorial/2015-12-16/2_red.html (accessed: 21 April, 2016).

10. Rudnik, B.L. (2015). Transformatsiya ekonomicheskikh mekhanizmov v sfere kultury: posledovatelnoye razvitie ili dvizhenie po krugu [Transformation of Economic Mechanisms in the Cultural Sector is a Successive Development or Wandering Around]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 83–102.

11. Zaslavskiy, G. (2000). Chelovek, kotoriy pridumal vse teatralnye reformy (intervyu s Rubinstein A.). [A Person Who Made up all Theatre Reforms (An Interview with A. Rubinstein)]. *Nezavisimaya*. 20 September. Available: http://www.ng.ru/ideas/2000-09-20/8_man.html (accessed: 15 April, 2016).

12. Zaslavskiy, G. (2015). Zritel Chekhova za okhapku Kuni, ili ne schitayte teatralov rup za shtuku [A spectator of Chekhov for a Dozen of Cooney's or do not Evaluate Theatre Spectators for a Rouble Apiece]. *VestiFM*, 12 December. Available: http://radiovesti.ru/article/show/article_id/185010 (accessed: 15 April, 2016).